

Izabela Lewandowska-Malec

Skutek prawny referendum lokalnego

Wprowadzenie

Gdy w roku 1998 wybuchł konflikt w sprawie budowy drogi ekspresowej, stanowiącej obwodnicę Augustowa, przebiegającej przez tereny prawnie chronione (Dolinę Rospudy) w postaci estakady, politycy zaproponowali przeprowadzenie referendum lokalnego z udziałem mieszkańców województwa podlaskiego¹. W związku z tym rozgorzała dyskusja, czy organizacja referendum w takiej sprawie jest dopuszczalna w świetle ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym². Mianowicie, art. 2 ust. 1 tej ustawy stanowi, że „W referendum lokalnym, (...) mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki,

¹ *Zwycięstwo nad Rospudą*, <http://pracownia.org.pl/dzikiel-zycie-numery-archiwalne,2237,article,4238> (dostęp: 12.04.2012).

² Dz.U. Nr 88 poz. 985 z późn. zm. (dalej: url).

a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. Powstał zatem problem, czy lokalizacja autostrady może być przedmiotem referendum lokalnego. Debata, do której włączyli się ekolodzy, lokalni samorządowcy, mieszkańcy, politycy, a nadto prawnicy, dotykała wielu aspektów tej sprawy. W pierwszej kolejności zarzucono, że skoro Dolina Rospudy należy do europejskiej sieci ochrony Natura 2000, to nie można przeprowadzić referendum, którego skutkiem może być złamanie prawa polskiego i europejskiego³. Mianowicie, Komisja Europejska sprzeciwiła się tej inwestycji i wystąpiła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ze skargą, że Polska nie wykonuje unijnych dyrektyw. Głosy w odniesieniu do wagi rozstrzygnięcia referendalnego przed Trybunałem były podzielone: znawcy prawa europejskiego twierdzili, że nie będzie miało żadnego znaczenia, natomiast politycy utrzymywali, że wynik referendum może mieć znaczenie podczas postępowania przed tym Trybunałem jako ważny głos społeczny⁴. Inni uważali, że referendum jest niepotrzebne, gdyż jest to zrzucenie problemu na barki obywateli; rozstrzygnięcie powinny znaleźć organy władzy rządowej, ponadto organizacja referendum to przedsięwzięcie kosztowne⁵. Poruszono również argument, że o sprawie z zakresu ochrony przyrody nie powinni decydować jedynie mieszkańcy Podlasia, gdyż stanowi ona dobro ogólnonarodowe, a w referendum wojewódzkim wolno rozstrzygać jedynie sprawy województwa⁶.

Wokół zagadnienia, jaka sprawa może być przedmiotem referendum lokalnego, narosło wiele wątpliwości zarówno w orzecznictwie sądowym, literaturze przedmiotu, jak i praktyce życia publicznego.

³ *Nielegalne referendum w sprawie Rospudy?!*, <http://www.greenpeace.org/poland/pl/wydarzenia/polska/nielegalne-referendum-w-sprawi/> (dostęp: 12.04.2012).

⁴ *Prof. Barcz: Referendum w sprawie Rospudy nie ma znaczenia*, <http://wyborcza.pl/1,76842,4146319.html> (dostęp: 14.04.2012).

⁵ *Giertych: Referendum w sprawie Rospudy jest niepotrzebne*, <http://wyborcza.pl/1,79163,4131790.html> (dostęp: 12.04.2012).

⁶ *Nielegalne referendum w sprawie Rospudy?!*, <http://www.greenpeace.org/poland/pl/wydarzenia/polska/nielegalne-referendum-w-sprawi/> (dostęp: 12.04.2012); *KE: referendum ws. Rospudy nic nie zmieni*, http://forum.gazeta.pl/forum/w,52,57906038,57906038,KE_referendum_ws_Rospudy_nic_nie_zmieni.html. (dostęp: 12.04.2012).

Niniejszy artykuł stanowi próbę rekapitulacji dotychczasowych ustaleń w tym przedmiocie i propozycję rozstrzygnięcia problemu.

Przedmiot referendum lokalnego

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że dwie sprawy bez żadnych wątpliwości mogą być przedmiotem referendum w skali lokalnej; jedna dotyczy odwołania organów pochodzących z wyborów bezpośrednich, druga zaś samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne⁷. W drodze referendum wolno zatem odwołać radę (gminy, powiatu), sejmik województwa jako organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, zaś w odniesieniu do gminy wójta, burmistrza, prezydenta jako organ wykonawczy. Także tylko na terenie gminy wolno przeprowadzić referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (z uwzględnieniem faktu, że analiza tego sformułowania nastąpi poniżej)⁸.

Poza tymi dwoma zagadnieniami inne sprawy, które mogą zostać poddane procedurze referendalnej, zostały wskazane w ustawie za pomocą określenia: „sprawa dotycząca tej wspólnoty, mieszcząca się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki”. Tak ujęte pojęcie „sprawy”, będącej przedmiotem referendum lokalnego, budzi zrozumiałe wątpliwości w literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądów administracyjnych. Wspomnieć w tym miejscu należy o sposobie sformułowania tego zagadnienia w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 11 października 1991 roku o referendum gminnym, które brzmiało następująco: „W referendum mieszkańcy gminy wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy

⁷ P. Uziębło, *Komentarz do art. 2 ustawy o referendum lokalnym* (stan prawny: 01.01.2008), <http://lex.adm.uj.edu.pl> (dostęp: 20.04.2012); J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 247–248; W. Kręcisz, W. Taras, *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym*, Zakamycze 2001, s. 26.

⁸ Art. 7 url.

lub odwołania rady gminy przed upływem kadencji” (art. 1, ust. 1), ponadto art. 3 ust. 2 stanowił, że oprócz samoopodatkowania mieszkańców „Referendum może być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy”⁹. Już pod rządami tego prawa za pomocą orzecznictwa sądowego starano się „dookreślić” to bardzo szerokie określenie. Jako przykład można wskazać postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 1993 roku, w którym orzeczono, że: „przedmiotem referendum może być tylko sprawa mieszcząca się w zakresie właściwości organów gminy”¹⁰. Takie stanowisko NSA wyrażał kilkakrotnie¹¹. A zatem, wyrażenie zawarte w art. 2 ustawy o referendum lokalnym należy skonfrontować z pojęciem sprawy dotyczącej danej wspólnoty, która, w myśl art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, może być przedmiotem referendum lokalnego¹². Nie są to bowiem określenia tożsame.

Zarówno pod rządami poprzedniego prawa, jak i w świetle obecnie obowiązującej ustawy jawi się jako nadal nierozstrzygnięty problem owych „zadań i kompetencji organów”; w wyroku z 26 lutego 2003 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że pojęcie zadań i kompetencji organów nie pokrywa się z pojęciem zadań danej jednostki samorządu terytorialnego¹³. Jednak w literaturze przyjmuje się, że źródłem zadań organów danej jednostki samorządowej są zadania wykonywane przez tę jednostkę¹⁴. Jak wiadomo, dzielą się na zadania własne i zlecone¹⁵. W związku z powyż-

⁹ Dz.U. 1996, Nr 84, poz. 386.

¹⁰ Sygn. SA/Wr 935/93.

¹¹ Przykładowo: postanowienie NSA (oz. w Katowicach) z 18.09.1998, sygn. II SA/Ka 1240/98, wyrok NSA (oz. w Łodzi) z 28.02.2001, sygn. II SA/Łd 297/01.

¹² Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹³ „(...) należy rozważyć (...), czy jest możliwe nadanie mu (art. 170 Konstytucji RP – przyp. ILM) takiego znaczenia, by wiązał się on z zakresem zadań gminy, powiatu, czy województwa samorządowego, a nie tylko z zakresem zadań jego organów. Takie całkowite utożsamienie zakresu zadań jednostki samorządu terytorialnego składają się wszystkie elementy jej struktury organizacyjno-prawnej, tzn. w pierwszym rzędzie oczywiście – organy, lecz także i sama społeczność lokalna zorganizowana w celu zarządzania sprawami lokalnymi”, sygn. K 30/02 (teza 1).

¹⁴ Por. A. Ryteł-Warzocho, *Podmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, nr 143177/3, <http://lex.adm.uj.edu.pl> (dostęp: 20.04.2012).

¹⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, wyd. 5, Warszawa 2006, s. 34–43; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 110–113;

szym, kwestią problematyczną jest, czy pod rozstrzygnięcie mieszkańców w referendum lokalnym poddaje się sprawę w obrębie zadań własnych czy również zadań zleconych. W literaturze przedmiotu zagadnienie to budzi wątpliwości i rodzi przeciwstawne poglądy¹⁶.

W tej kwestii wypada odwołać się do Konstytucji; stanowi ona mianowicie w art. 166, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne. Zgodnie z ust. 1 „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”, natomiast „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych” (ust. 2). Do tych ostatnich zalicza się zarówno zadania zlecone do wykonania na mocy przepisów prawa rangi ustawowej, jak również przekazane na mocy porozumień zawartych między tymi jednostkami a organami administracji państwowej. Oprócz nich występują też tak zwane zadania powierzone na mocy porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego lub różnego szczebla¹⁷.

Z postanowień Konstytucji RP wynika jednoznacznie, iż zadania własne, zdaniem ustrojodawcy, odnoszą się do potrzeb danej wspólnoty, zaś zlecone wykraczają swoim zasięgiem poza ten zakres¹⁸. Uczy-

J. Dobkowski, P. Sobotko, *Wybrane zadania gminy ze sfery infrastruktury społecznej*, [w:] *Organizacyjne i prawne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Kamosiński, Bydgoszcz 2011, s. 25–26.

¹⁶ Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 117 i n.; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 105.

¹⁷ K. Bandarzewski, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 95–99; *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz 2001, s. 59; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 189.

¹⁸ Por. także art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”, tekst jedn. Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 (dalej u.s.g.); por. art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym”, tekst jedn. Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1592 (dalej u.s.p.); art. 14 ust. 1: „Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami”, tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 (dalej u.s.w.).

niono zatem dystynkcję pomiędzy zadaniami własnymi a zleconymi ze względu na realizację potrzeb lokalnych względnie ogólnopaństwowych. Należy w związku z tym sięgnąć do przepisów samorządowych ustaw ustrojowych. Zadania zlecone gminie, powiatowi lub województwu mogą dotyczyć zakresu administracji rządowej, a także organizacji i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. W przypadku gminy i powiatu zadania z zakresu administracji rządowej wynikają bądź z ustaw bądź z zawartych porozumień, zaś w przypadku województwa jedynie z ustaw¹⁹. Część badaczy zagadnienia zadań jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na występujące różnice między zadaniami własnymi a zleconymi; mianowicie „przejście z kategorii zadań własnych do zleconych będzie wymagać spełnienia kryterium »uzasadnionych potrzeb państwa«. W ustawach tworzących kategorię zadań zleconych powinno znaleźć się uzasadnienie potrzeby zlecenia samorządowi oraz zdefiniowanie owych »uzasadnionych potrzeb państwa« w odniesieniu do każdej, indywidualnej kategorii zadań”. B. Dolnicki, odwołując się do jednego z orzeczeń TK wskazał, że w przypadku zadań własnych samorząd realizuje potrzeby zbiorowe społeczności lokalnych, zaś w przypadku zadań zleconych „zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa”²⁰. Istnienie znaczących różnic pomiędzy tymi dwoma rodzajami zadań podważają inni autorzy, twierdząc, że granica między tymi zadaniami uległa „daleko posuniętemu zatarciu”²¹. Uwzględniając jednak różnice między tymi rodzajami zadań, wynikające z norm konstytucyjnych, wskazujących na cel, który ma zostać osiągnięty, utrzymanie tego podziału wydaje się konieczne; w przypadku przyjęcia przeciwnego stanowiska, wszelkiego rodzaju sprawy, wynikające z zadań, realizowanych przez organy samorządu, niezależnie od tego czy mają charakter własny, czy zlecony, mogłyby być przedmiotem referendum. To oznaczałoby opowiedzenie się za koncepcją, że sprawy o zasięgu ponadlokalnym są jednocześnie

¹⁹ Art. 8 ust. 1 i 2 u.s.g.; art. 4 ust. 4, art. 5 ust. 1 u.s.p.; art. 14 ust. 2 u.s.w.

²⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 4, Warszawa 2009, s. 58–59.

²¹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 124.

lokalne; jednak sprawa budowy autostrady jest jednocześnie ważna dla użytkowników spoza danego terenu, jak i miejscowej społeczności, dla zachowania ekosystemu całego państwa i lokalnego terenu. To prowadziło do zatarcia różnic pomiędzy referendum lokalnym a ogólnopaństwowym. Wydaje się więc, że pojęcie „sprawy dotyczącej danej wspólnoty”, zawarte w art. 170 Konstytucji RP, nie należy rozumieć tak szeroko. Tego zdania był TK we wspomnianym wyżej orzeczeniu z 26 lutego 2003 roku, twierdząc, że „Z pojęcia spraw mogących być przedmiotem referendum lokalnego (...) wyłączone zostały istotne sprawy dotyczące danej wspólnoty lokalnej (...), lecz nie objęte ustawowo zakresem zadań danej jednostki samorządowej”²². TK zauważył, że pojęcie sprawy użyte w art. 170 Konstytucji RP jest szersze niż użyte w art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Jednocześnie skonstatował, że z oczywistych powodów zdecydowana większość jest wykonywana przez organy jednostek²³. Trybunał, odwołując się do współlistnienia dwóch konstytucyjnych zasad: wykonywania zadań samorządowych za pośrednictwem jego organów oraz zasady bezpośredniego wyrażania woli mieszkańców we wszystkich sprawach, które mają decydujące znaczenie dla danej wspólnoty wywodzi wniosek, że „mieszkańcy mają prawo do wyrażania swej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy Konstytucji – niezależnie, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych czy też nie”. Z pewnością wspólnota mieszkańców powinna mieć prawo wypowiedzieć się w każdej sprawie należącej do zadań własnych, choćby wprost nie wynikały z zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządowej.

Z powyższych rozważań wynika, że referendum lokalne może zostać zorganizowane w sprawie wynikającej z zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego bez żadnych ograniczeń. Przeprowadzenie referendum w sprawie wynikającej z zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wydaje się właściwie wykluczone; w pierwszym przy-

²² Sygn. K 30/02.

²³ *Ibidem*.

padku wszystkie zadania własne służą realizacji potrzeb lokalnych, więc dotyczą bezpośrednio wspólnoty i interesów jej mieszkańców, natomiast w drugim przypadku zlecenie zadania nie powoduje, że zadanie przestaje służyć realizacji potrzeb państwa, a ta przesłanka eliminuje właściwie możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego.

Problem jednak powstaje, gdy weźmiemy pod uwagę podział zadań na obligatoryjne i fakultatywne. Ten podział przebiega na innej płaszczyźnie niż podział, o którym była mowa powyżej; mianowicie zadania obligatoryjne występują w obszarze zadań własnych, jak również zadań zleconych, jeśli ich realizacja wynika z ustawy²⁴. W literaturze zaznacza się jednak, że zadania własne o charakterze obowiązkowym występują tylko w przypadku samorządu gminnego, z drugiej jednak strony to gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, w gminach najczęściej są organizowane referenda²⁵. Zgodnie z Ustawą z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej do kompetencji rady gminy należy uchwalenie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka²⁶. Załóżmy, że inicjatorzy referendum, na przykład z powodów oszczędnościowych, choć mogą to być przyczyny daleko mniej humanitarne, chcą poddać pod głosowanie kwestię potrzeby uchwalenia tej strategii lub zamierzają poddać pod głosowanie powszechne przygotowany projekt; mianowicie do dziś niezwykle frustrację lokalnego społeczeństwa wzbudza opieka nad osobami najuboższymi oraz wywodzącymi się ze środowisk patologicznych – uważa się finansowanie ich potrzeb za niczym nieuzasadnione rozdawnictwo publicznych pieniędzy. W wyniku przeprowadzonego referendum mogłoby nie dojść do uchwalenia strategii. Już pod rządami ustawy o referendum gminnym art. 13, ust. 1 uzależniał dopuszczalność przeprowadzenia

²⁴ Art. 7 ust. 2 u.s.g.

²⁵ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *op. cit.*, s. 109.

²⁶ Tj. Dz. U. 2009 Nr 175 poz. 1362, por. art. 18. ust. 2 pkt. 15 u.s.g..

go od warunku, czy nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Podobnie w art. 17 ustawy o referendum lokalnym zamieszczono warunek, że „referendum nie może prowadzić do takiego skutku”. A. Kisielewicz w *Komentarzu do ustawy* wskazał, że mieszkańcy „wyrażając swoją wolę w drodze referendum, są władzą publiczną, a władza publiczna może działać tylko na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji)”²⁷. Teoretycy demokracji podnoszą, że jest to ustrój, w którym, wbrew etymologii tego pojęcia, suwerenem nie jest lud („rządy ludu”), lecz prawo („rządy prawa”)²⁸. Z tych rozważań wynika, że rozpatrując wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego, należy mieć na względzie prawne ograniczenia, szczególnie wyraźnie artykułowane w przypadku zadań obowiązkowych.

Należy przyjąć, że zadania zlecone ustawowo bezwzględnie nie mogą być przedmiotem pytań referendalnych w danej jednostce samorządu terytorialnego. Obowiązek ich realizacji wynika wprost z ustaw samorządowych oraz ustaw szczególnych, a nadto cel, który ma być osiągnięty, wykracza poza potrzeby wspólnoty²⁹.

Inną sytuację dostrzegamy, gdy chodzi o zadania o charakterze fakultatywnym. Ich fakultatywność wynika z różnych przyczyn: albo zadanie własne nie ma charakteru obowiązującego na podstawie przepisów szczególnych, albo nieobowiązkowość wynika z braku przymusu w odniesieniu do zawarcia porozumienia z organem administracji rządowej względnie inną jednostką samorządu terytorialnego. Analizie należy poddać ten drugi przypadek dobrowolności. Skoro organ jednostki samorządu terytorialnego decyduje się na zawarcie porozumienia, to należy przyjąć, że widzi w tym interes wspólnoty. A zatem, zarówno organy administracji rządowej, jak i jednostki samorządu terytorialnego, zlecając do wykonania określone zadanie biorą (lub powinny wziąć) pod uwagę możliwość przeprowadzenia w tej sprawie

²⁷ A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 2 ustawy o referendum lokalnym (stan prawny na 10.09.2007)*, <http://lex.adm.uj.edu.pl> (dostęp: 20.04.2012).

²⁸ Por. B. Szlachta, *Demokracja a rządy prawa*, [w:] *Oblicza demokracji*, red. R. Legutko, J. Kłockowski, Kraków 2002, s. 83–101, także A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1999, s. 58.

²⁹ Por. uwagi P. Uziębły, *idem*, *Ustawa o referendum...*, *op. cit.*, s. 22, s. 24–25.

referendum lokalnego³⁰. Liczyć się z tym powinny również organy danej jednostki, które to porozumienie zamierzają zawrzeć; wszak chodzi o dobro mieszkańców ich wspólnoty. Zagadnieniem, które pozostaje do rozstrzygnięcia, jest kwestia jego skutku prawnego względem podmiotów, które to porozumienie zawarły. Wynik referendum wiąże organy samorządowe bezwzględnie; jeśli mieszkańcy opowiedzieli się przeciwko treści porozumienia, to organy samorządowe są zobowiązane do podjęcia działań zmierzających do rozwiązania zawartego porozumienia. Jest to prawnie możliwe; wszak umowy te stanowią o dopuszczalności ich rozwiązania.

Skutek prawny referendum lokalnego

Art. 56 ust. 1 referendum lokalnego stanowi, że: „Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów”. Wymowa tego stwierdzenia wydaje się jednoznaczna: jeśli inne warunki zostaną spełnione (wymóg frekwencji) skutkiem prawnym referendum jest podjęcie rozstrzygnięcia wiążącego *erga omnes*. Sprawa staje się bardziej skomplikowana, gdy w procesie podejmowania rozstrzygnięcia uczestniczą organy inne niż organy samorządu terytorialnego; w szczególności chodzi tu o organy administracji rządowej w wypadku oddanych im do kompetencji spraw dotyczących żywotnych interesów wspólnot samorządowych na mocy powszechnie obowiązujących przepisów prawnych. Czy referendum lokalne w takiej sprawie może zostać przeprowadzone i jaki skutek odniesie jego wynik w odniesieniu do organów danej jednostki samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej, skoro ustawa o referendum lokalnym stanowi, że referendum ważne odbyte ma charakter rozstrzygający.

³⁰ O poglądach odmiennych zob. *ibidem*, s. 24; pogląd dopuszczający referendum w omawianych sprawach, por. A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 51.

Powyższe zagadnienie stało się przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 roku³¹. Sprawa została zainicjowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który we wniosku o zbadanie konstytucyjności art. 2 Ustawy o referendum lokalnym wskazał, że uchwalenie nowej ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy spowodowało zasadnicze zmiany w sytuacji mieszkańców dawnych gmin warszawskich, którzy pod rządami nowej ustawy stali się mieszkańcami jednej gminy Warszawa, gdyż dotychczasowy obligatoryjny związek gmin uległ likwidacji, a w miejsce gmin powstały jednostki pomocnicze³². Mieszkańcy Warszawy nie mieli na to żadnego wpływu. Rzecznik Praw Obywatelskich jako wzorzec konstytucyjny wskazał art. 170 Konstytucji RP, stanowiący, że: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa” oraz art. 2 Konstytucji RP, stanowiący, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Rzecznik posiłkował się także art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który stanowi, że: „Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”³³. Z obu przepisów wnioskodawca wywodził niekonstytucyjność art. 2 ustawy o referendum lokalnym. Trybunał Konstytucyjny, analizując wniosek, zauważył, że wyrażenie „mogą decydować” oznacza nie tylko „prawo do wypowiedzania się decydującego, tzn. rozstrzygającego daną sprawę co do jej istoty”, ale także „prawo współdecydowania” oraz „prawo wpływania kształtującego”. A zatem TK z tego rozumowania wywiódł prawo społeczności lokalnej do „wypowiedzania się w drodze referendum wiążącego, a na-

³¹ Sygn. K 30/02.

³² Dz.U. Nr 41, poz. 361.

³³ Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607, zmiana tytułu obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu, Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107.

stępnie opiniodawczego lub konsultacyjnego”. Rozstrzygnięcie zapadłe w takim referendum wiąże organy jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązane na mocy przepisów szczególnych do wydania opinii w sprawie, należącej do kompetencji organu administracji rządowej.

Orzeczenie TK może budzić uzasadnione wątpliwości, choćby w świetle poglądu, że „(...) przedmiotem referendum lokalnego mogą być sprawy, które nie tylko mieszczą się w zakresie zadań danej jednostki samorządowej, ale również są rozstrzygane przez organy tej jednostki; ostatnia kwestia wynika z faktu, że „normy zadaniowe nie mogą być utożsamiane z normami kompetencyjnymi”, a „kompetencje to prawem udzielone upoważnienie do posługiwania się określonymi (władczymi) formami działania, pozwalającymi na wkraczanie w sferę praw i obowiązków podmiotów nienależących do systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego”³⁴.

Wskazany wyżej wyrok TK był przedmiotem częściowo krytycznej glosy Wojciecha Kręcisz i Wojciecha Tarasa³⁵. Autorzy stwierdzili, że wyrok TK zmierza do wykazania, iż w zależności od formy, w jakiej działa podmiot kompetencji (wspólnota mieszkańców), zakres tychże kompetencji może być węższy lub szerszy, tzn. węższy, gdy wspólnota mieszkańców realizuje atrybuty swojej władzy przez swoich przedstawicieli, szerszy zaś, gdy realizuje je bezpośrednio w drodze referendum, o czym miałyby decydować zasada fakultatywności referendum lokalnego w każdej sprawie dotyczącej tej wspólnoty³⁶. Uznając to stanowisko za bezpodstawne, autorzy przyjęli, że „(...) wyrażona na gruncie art. 170 konstytucji zasada fakultatywności referendum lokalnego («członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum») nie może oznaczać dowolności, w sensie niczym nie ograniczonej swobody głosowań powszechnych w postaci referendum. Oznacza ona tylko tyle, że w zakresie wynikającym z przepisów obowiązującego prawa dopusz-

³⁴ A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 45.

³⁵ W. Kręcisz, W. Taras, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. K 30/03)*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 85 i n.

³⁶ *Ibidem*, s. 96.

cza się możliwość rozstrzygnięć zapadających w trybie referendalnym³⁷. W związku z tym opowiedzieli się przeciwko możliwości przeprowadzania referendum o charakterze opiniodawczym względnie głosowań powszechnych, przybierających postać konsultacji³⁸. Stanowisko takie nie jest odosobnione w literaturze³⁹.

Wobec powyższego, z uwzględnieniem wyroku TK z 26 lutego 2003 roku, w sprawach, które są rozstrzygane na mocy przepisów szczególnych przez inne niż organy jednostek samorządu terytorialnego, organy administracji publicznej, możliwość przeprowadzenia referendum zależy od tego, czy organy samorządowe biorą udział w procesie podejmowania tego rozstrzygnięcia. Jeśli natomiast organy administracji rządowej decydują się na zlecenie jednostce samorządu terytorialnego zadania publicznego do wykonania to muszą się liczyć z możliwością przeprowadzenia referendum wśród mieszkańców, którego wyniki będą wiązać organy tej jednostki. Oczywiście, obowiązują te same zasady, jak w przypadku omówionym w wyroku TK; sprawa musi mieć charakter zasadniczy dla danej wspólnoty, nie może należeć do zakresu kompetencji, skutkujących wydawaniem indywidualnych decyzji z zakresu administracji publicznej.

Powracając do podanego na początku naszych rozważań przykładu referendum w sprawie przebiegu obwodnicy Augustowa odbyło się w dniu 20 maja 2007 roku razem z przedterminowymi wyborami do sejmiku województwa podlaskiego⁴⁰. Mieszkańcy województwa mieli odpowiedzieć na jedno pytanie, które brzmiało: „Czy jest Pan/Pani za utrzymaniem lokalizacji przebiegu obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej S8, określonej w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego uchwalonym uchwałą nr IX/80/03 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 czerwca 2003 r., zgodnie z projektem zatwierdzonym decyzją Wojewody Podlaskiego?”⁴¹.

³⁷ *Ibidem*, s. 97.

³⁸ *Ibidem*, s. 98.

³⁹ A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *op. cit.*, s. 54.

⁴⁰ http://www.wrotapodlasia.pl/pl/adm/referendum_obwodnica_augustowa/Obwodnica_przez_Rospude_zdecyduje_referendum.htm (dostęp: 2.05.2012).

⁴¹ Podlaskie: Trwa referendum w sprawie Rospudy, <http://www.money.pl/archiwum/wiadomo->

Referendum okazało się nieważne, gdyż nie spełniono wymogu frekwencyjnego – do urn poszło 21,555 procent mieszkańców uprawnionych do głosowania, z których ponad 92 procent wyraziło aprobatę dla lokalizacji obwodnicy, przewidzianej pytaniem referendalnym⁴². Losy tego referendum pokazują szerszy problem braku zainteresowania obywateli nie tylko sprawami ogólnopañstwowymi, ale nawet tymi, które dotyczą ich najbliższego otoczenia. W latach 1990–2002 przekraczano próg ważności referendum lokalnych przeciętnie w przypadku 10 procent głosowań; te zaś odbywały się głównie w sprawach odwołania organu samorządowego (ok. 85% wszystkich referendum)⁴³.

Podsumowanie

Zagadnienie, jakie sprawy mogą być przedmiotem referendum lokalnego, nadal w orzecznictwie oraz literaturze wywołuje wiele wątpliwości i budzi sprzeczne opinie. Po przyjęciu założenia, że przedmiotem referendum lokalnego mogą być sprawy, wynikające nie tylko z samych zadań i kompetencji organów, ale zadań jednostki samorządu terytorialnego, należy rozważyć, czy art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym dotyczy tylko zadań własnych czy również zadań zleconych. Autorka stoi generalnie na stanowisku, że pytaniem referendalnym można objąć każdą sprawę wynikającą z zadań własnych danej jednostki samorządowej, natomiast z istoty zadań zleconych wynika, że wykraczają poza potrzeby lokalne wspólnoty terytorialnej; ich celem jest realizacja potrzeb państwa. Z tego powodu należałoby odrzucić możliwość organizacji referendum w sprawach, wynikających z zadań zleconych. Jednak dystynkcja uczyniona pomiędzy zadaniami zleconymi o cha-

sci_agencyjne/pap/artukul/podlaskie;trwa;referendum;w;sprawie;rospudy,191,0,242367.html (dostęp: 14.04.2012).

⁴²http://www.wrotapodlasia.pl/pl/adm/referendum_obwodnica_augustowa/Wyniki_referendum.htm (dostęp: 2.05.2012).

⁴³ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 354–355.

rakterze obligatoryjnym, realizowanymi z mocy ustaw, a zadaniami dobrowolnymi, wykonywanymi na mocy porozumień z organami administracji rządowej, skłania do wysunięcia tezy, że w pierwszym wypadku chodzi o realizację potrzeb ogólnopństwowych, w drugim zaś widoczne jest, w związku z podpisaniem porozumienia przez organ samorządowy, zainteresowanie i potrzeby wspólnoty lokalnej. Wobec tego należałoby przyjąć, że realizacja zadania z zakresu administracji rządowej na mocy porozumienia dotyczy danej wspólnoty, a zatem może być poddana pod referendum lokalne. Zarówno tego rodzaju porozumienia, jak i porozumienia, zawierane pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego lub różnego szczebla zawierają (lub powinny zawierać) klauzulę, umożliwiającą ich rozwiązanie.